



STELLUNGNAHME

Berlin, den 5. März 2019

Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neuge- staltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) – Regierungsentwurf

Die eaf begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Starke-Familien-Gesetz – StaFamG – mehr Familien erreichen will, die finanziell an der Armutsgrenze leben und trotz eigenen Einsatzes für die Einkommenserzielung sonst unter Armut oder Armutgefährdung leiden würden. Von der Neugestaltung des Kinderzuschlags (KiZ) und der Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) werden mehr Familien – hoffentlich auch solche in verdeckter Armut, wie beabsichtigt – erreicht.

Bislang ist vor allem für Alleinerziehende der Zugang zum Kinderzuschlag wegen der Anrechnung von Unterhaltsleistungen als Kindeseinkommen erschwert. Da diese Gruppe neben den Familien mit mehreren Kindern besonders häufig von Armut betroffen ist, soll ihnen der Zugang erleichtert – in vielen Fällen überhaupt erst ermöglicht – werden.

Begrüßenswert ist auch die Absicht, die Anstrengungen von Familien, ihr Erwerbseinkommen zu erhöhen, stärker zu unterstützen: zum einen durch die Abschaffung der sogenannten Abbruchkante, zum anderen durch die geringfügig gesenkten Anrechnungen von Erwerbseinkommen.

Positiv wertet die eaf die neue Ausgestaltung bei der Gewährung von einzelnen Leistungen der Bildung und Teilhabe – hier waren Veränderungen überfällig, wie die geringe Quote der Inanspruchnahme in der Vergangenheit überdeutlich gezeigt hat. Es ist erfreulich, dass die Bundesregierung hieraus einige Konsequenzen gezogen hat und mehr Kinder nun hoffentlich frühzeitig ihre Chancen in der Gesellschaft besser nutzen können.

Die Intention des Gesetzentwurfs, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen – z. B. durch Anknüpfung beim KiZ an bereits feststehende Fakten (wie Einkommen und KdU) und mit einer festen Bezugsdauer (6 Monate) und damit viele vorläufige Entscheidungen und rückwirkende Prüfungen zu vermeiden – ist zu begrüßen.

Neben den grundsätzlich positiv bewerteten Absichten und Maßnahmen gibt es aber auch einige grundsätzlich problematische Absichten und Wirkungen:

Trotz der geplanten Verbesserungen – auch im Bereich der Verwaltungsvereinfachung – geht die Bundesregierung laut Begründung zum Gesetzentwurf davon aus, dass nur ca. 35 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag tatsächlich in Anspruch nehmen werden (S. 26 GE der Bundesreg.). Gegenwärtig beträgt die Inanspruchnahme etwa 30 Prozent¹, es handelt sich also nur um eine erwartete Steigerung von fünf Prozent! Bei diesen fünf Prozent würde es sich in absoluten Zahlen trotzdem um eine Verdreifachung der Inanspruchnahme handeln. Gleichwohl werden etwa Zweidrittel der potentiell Berechtigten voraussichtlich weiterhin nicht erreicht. Die gesetzgeberischen Anstrengungen, Verbesserungen und Vereinfachungen mit dem neuen Gesetz zu etablieren, sollten allerdings auch durch deutliche Bemühungen begleitet sein, dass der anspruchsberechtigte Adressatenkreis dann tatsächlich von den Veränderungen profitiert, z. B. durch deutlich leichteren Zugang und Informationsangebote als bisher (s. u.).

Die eaf setzt sich seit langem für die Erhöhung des Kindergeldes ein, einhergehend mit einer Aufhebung der Doppelstruktur von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben ist eine tatsächliche Aufhebung allerdings nicht möglich, wohl aber der Wirkung nach: Daher fordert die eaf die Erhöhung des Kindergeldes bis zur verfassungsrechtlich gebotenen Höhe des maximalen steuerlichen Entlastungsbetrags. Das würde gegenwärtig einem Betrag von ca. 300 Euro monatlich entsprechen. Dadurch würden besonders Familien in prekären Einkommenssituationen unterstützt – also gerade die Zielgruppe, die mit diesem aufwändigen Gesetzentwurf nur um geschätzte fünf Prozent weitergehend erreicht werden wird. (s. o.)

Deutlich ist auch nach den – im Einzelnen – intendierten Verbesserungen für die entsprechenden Zielgruppen, dass das derzeitige (finanzielle) Unterstützungssystem für Familien in seiner Komplexität, mit seiner Vielzahl von Schnittstellen und den überfordernden Antragsgegebenheiten und –verfahren nach wie vor tiefgreifende Unzulänglichkeiten und Gerechtigkeitslücken aufweist – diese sollten perspektivisch mit Hilfe eines durchgängigen, konsistenten Kindergeldsystems überwunden werden.

Informationszugang

Nach bislang vorliegenden Erkenntnissen beruht die geringe Inanspruchnahme des KiZ zum einen auf Unkenntnis über das Bestehen dieser Leistung und zum anderen auf der komplizierten Antragstellung. D. h. neben der geplanten Vereinfachung fehlt es an einem deutlich besseren Zugang zu Informationen und Hilfe bei der Antragsstellung. Gerade bei kinderzuschlagsbe-

¹ BT-Drucksache 18/12156 vom 26.4.2017, S. 5

rechtigten Familien handelt es sich um sehr beanspruchte Familien, die regelmäßig besonders vielen Herausforderungen gegenüberstehen: Sie sind erwerbstätig, häufig in Berufen, die zeitlich wenig Gestaltungsfreiheit ermöglichen; sie kümmern sich um ihre Kinder und müssen für ein auskömmliches Einkommen sehr komplexe Anträge bei verschiedenen Stellen einreichen. In aller Regel gehört dazu das Beibringen von Nachweisen, deren Beschaffung auch Zeit kostet. Das ist schon für Paarfamilien kaum zu schaffen, noch weniger für Alleinerziehende.²

Sofern man das Gesamtsystem nicht verändern will, sind wenigstens leicht zugängliche Informationen zu familienunterstützenden Leistungen in verständlicher Sprache zur Unterstützung dieser belasteten Familien unbedingt notwendig. Das Familienportal des BMFSFJ ist ein guter erster Schritt. Wichtig ist zunächst, dass Anspruchsberechtigte überhaupt von den Unterstützungsmöglichkeiten erfahren und sie ggf. Alternativen einschätzen können. Wünschenswert und entlastend ist auch die geplante Online-Antragstellung. Darüber hinaus bedarf es allerdings auf jeden Fall weiterer Unterstützung: z. B. eine Online-Chat-Funktion oder eine

² Ein kinderzuschlagsberechtigtes Paar muss zurzeit folgende Anträge stellen, z. T. mehrmals jährlich zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten bei unterschiedlichen bewilligenden Stellen.

Die lt. Gesetzentwurf *zukünftig möglicherweise entfallenden Anträge* sind kursiv gesetzt.

Unabhängig von Institutionen, die Kinder besuchen:

- Antrag auf Kinderzuschlag
- Wohngeldantrag
- **Zusätzl. bei Alleinerziehenden:** Antrag auf Unterhaltsvorschuss bzw. Sorge bzw. Engagement (einschl. gerichtlicher Durchsetzung) dafür, dass Kindesunterhalt gezahlt wird (Kindesunterh. wird häufig unregelmäßig oder gar nicht gezahlt).

Bei Kitakindern:

- Antrag auf Befreiung der Zuzahlung von den Kitagebühren, wenn das Gute-Kita-Gesetz seine Wirkung entfaltet (d. h. bis alle Bundesländer mit dem Bund Vereinbarungen unterzeichnet haben)
 - *Antrag auf Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen (BuT)*
 - *Antrag auf Teilhabeleistungen wie Sport, Musik (BuT)*

Bei Schulkindern:

- *Antrag auf Beförderung zur nächstgelegenen Schule (BuT)*
- *Antrag auf Unterstützung bei eintägigen Schulausflügen (BuT)*
- *Antrag auf Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen (BuT)*
- *Antrag auf soziale Teilhabe (z. B. Sport, Musik)*

(Diese o. g. vier Einzelleistungen sollen zukünftig entweder vom Antrag auf Sicherung des Lebensunterhalts oder von einem Globalantrag dieser vier Leistungen bei Kinderzuschlags- und Wohngeldempfänger/innen zusammengefasst werden – sofern alle Kommunen den „einheitlichen Formularsatz“ des Bundes übernehmen.)

- Antrag auf Unterstützung bei Klassenfahrten (BuT)
(kann ggf. als Sammelantrag von der Schule übernommen werden)
- Antrag auf finanzielle Unterstützung für Lernmittel
- Ggf. Antrag auf zusätzliche Lernförderung (Nachhilfe) (BuT)

telefonische Beratung als Informationsmöglichkeiten, die auch unbedingt in den Abendstunden und am Wochenende zur Verfügung stehen sollten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird eine Video-Beratung erwähnt (S. 27), allerdings ohne weitere Konkretisierung. Das kann sicherlich hilfreich sein.

Notwendig bleibt aber auch weiterhin eine *Servicestelle vor Ort*, die persönlich aufgesucht werden kann: Denn der digitale Zugang ist regional sehr unterschiedlich vorhanden und damit nur eingeschränkt nutzbar. Trotz großer Verbreitung digitaler Kommunikation gibt es darüber hinaus auch Menschen, die nicht über die notwendigen Fertigkeiten verfügen.

Transparenz

Die Überschneidungen mit anderen Rechtsgebieten – z. B. unterschiedliche Definitionen gleicher Begriffe (s. u.) oder komplexe Anrechnungsmodalitäten und Schnittstellen – bedarf sogar unter Experten längerer Diskussionen und der Verständigung; sie sind für die meisten Menschen kaum nachvollziehbar. Hier müssen die Informationen für die Anspruchsberechtigten „runtergebrochen“ und in ihre Terminologie „übersetzt“ werden. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Mitarbeitenden der bewilligenden Behörden – nur dann sinkt der Verwaltungsaufwand wie beabsichtigt. Meint es der Gesetzgeber wirklich ernst mit seiner erklärten Zielsetzung, deutlich mehr Familien aus der Armut bzw. aus dem Bereich der Armutgefährdung holen zu wollen, so bedarf es an dieser Stelle deutlich größerer Anstrengungen!

Zu einzelnen Regelungen:

Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze – „Abbruchkante“ (§ 6a Abs. 6 BKKG – StaFamG³)

Ab 1. Januar 2020 sollen die Einkommensgrenzen aufgehoben werden. Insbesondere der gleitende Übergang statt einer harten Höchsteinkommensgrenze ist für die Empfänger/innen zum einen nachvollziehbarer und zum anderen motivierender im Hinblick auf die Steigerung von eigenem Erwerbseinkommen (positiver Erwerbsanreiz). Diese Änderung wurde schon lange angemahnt und wird von der eaf uneingeschränkt begrüßt.

Die Erweiterung des bereits bestehenden Wahlrechts für Familien in verdeckter Armut wird seitens der eaf grundsätzlich begrüßt. Nicht verständlich ist jedoch die Beschränkung auf diejenigen, die bislang kein ALG II beantragt oder bezogen haben – es ist nicht nachvollziehbar, warum dies Hinderungsgründe für eine „Wahl“ des KiZ sein sollten, wenn die neue Gesetzesregelung tatsächlich die „Schwellenhaushalte“ erreichen will. Zudem stellt es auch eine zu große Anforderung für die entsprechenden Haushalte dar, sich in dieser komplexen Regelungsmengelage einen belastbaren Überblick für eine „Wahl-Entscheidung“ zu verschaffen. Dafür ist

³ Die folgenden gen. Paragrafen sind solche des StaFamG.

auf jeden Fall eine fundierte Beratung erforderlich. Dazu verweisen wir auf die Ausführungen unter *Informationszugang* in dieser Stellungnahme.

Anhebung des KiZ und Dynamisierung (§ 6a Abs. 2, § 20 Abs. 2)

Der KiZ wird nun – nach Maßgabe des im Existenzminimumsberichts genannten Betrages und das jeweilige (Erst-)Kindergeld berücksichtigend – auf den monatlichen Höchstbetrag von monatlich 185 Euro angehoben. Zudem ist eine Dynamisierung vorgesehen.

Bei der Festlegung der Höhe des KiZ ist der jeweils aktuelle Existenzminimumsbericht der Bundesregierung der Maßstab. Damit soll gewährleistet sein, dass die Ausgestaltung des KiZ den durchschnittlichen Bedarf des Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums deckt; dies dann zusammen mit dem Kindergeld (Kindergeld ab 1.7.2019: 204 Euro + 185 Euro KiZ + 19 Euro Bildung und Teilhabe: 408 Euro) und ohne den gesondert gewährten Betrag für Bildung und Teilhabe (BuT).

Hilfsweise – liegt der Existenzminimumsbericht nicht oder noch nicht vor – soll aus Gründen der Rechtskontinuität an die Unterhaltsmindestverordnung angeknüpft werden.

Die eaf begrüßt grundsätzlich die Erhöhung und Dynamisierung. Damit ist eine realistische Anknüpfungsbasis vorhanden und die Höhe des Kinderzuschlags passt sich der allgemeinen Kostenentwicklung an: Nicht zuletzt ist dadurch die Sicherung des Existenzminimums des Kindes zukünftig gewährleistet.

Nach wie vor setzt die Festlegung des steuerfreien sächlichen Existenzminimums (für Erwachsene und Kinder) an den Regelbedarfen im SGB II an. Die Grundlage der Berechnung – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) – geht an mehreren Stellen von zu niedrig angesetzten und nicht realistischen Bedarfen und dem untersten Quintil aus, was seit langem kritisiert wird, auch von der eaf. Hier ist ein wirklich bedarfsgerechtes und – wie auch von der Rechtsprechung gefordert – transparentes Verfahren zur Bedarfsermittlung erforderlich.

Eine Dynamisierung des KiZ in Verbindung mit einer für alle Seiten weniger aufwendigen Beantragung kann sicherstellen, dass der Kindes-Bedarf kontinuierlich gedeckt ist und ein zeitweiliger und wiederum ressourcenbindender Wechsel in einen Leistungsbezug nach SGB II vermieden wird.

An dieser Stelle soll dennoch angemerkt sein, dass die regelmäßige Vorlage des Existenzminimumsberichts als wesentlicher und unerlässlicher Anknüpfungspunkt für wichtige Sozialleistungen pünktlich erfolgen sollte.

Minderung des Kinderzuschlages wegen Einkommen und Vermögen des Kindes (§ 6a Abs. 3)

Die eaf bewertet es positiv, dass nunmehr bei der Anrechnung von Vermögen des Kindes (i. S. v. § 12 Abs. 2 Nr. 1a SGB II) die Verdoppelung des Grundfreibetrages abzusetzen ist. Damit kann auch ein Beitrag geleistet werden, dass Kinder etwas weniger durch die finanziell schwache Situation belastet sind. Allerdings zeigen die Modalitäten der Anrechnungsgegebenheiten ungerechte Wirkungen insbesondere bei Unterhalts- und Unterhaltsvorschusszahlungen in den verschiedenen Altersstufen der Kinder von Alleinerziehenden. Daher bittet die eaf um erneute Prüfung, ob diese nicht sachgerechten Wirkungen tatsächlich gewollt sind; hier erscheint Korrekturbedarf. Dies gilt gleichermaßen für die fehlende Transparenz, die sich zulasten der Berechtigten auswirkt.

Ausschluss des Anspruches auf KiZ (§ 6a Abs. 3)

Für den Fall, dass die Eltern/der Elternteil „zumutbare Anstrengungen unterlassen“ haben/hat, *Einkommen des Kindes zu erzielen*, entfällt der Anspruch auf KiZ für die entsprechenden Zeiträume (S. 9).

Hier ist nicht deutlich, welche Einkommensarten im Blick sind: Halbwaisenrente und Ausbildungsvergütung fallen zwar eindeutig unter Einkommen des Kindes [die Halbwaisenrente wird im EStG als eigenes Einkommen des Kindes bei der Berechnung des (Unterhalts-)Bedarfs berücksichtigt]. Unklar ist, ob bei der Anstrengung der Eltern im Blick auf die Halbwaisenrente die Antragstellung durch den überlebenden Elternteil gemeint ist. Ausbildungsvergütung „erzielt“ wiederum das Kind. Welche Anstrengungen sollen Eltern im Falle des Ausbleibens ggf. unternehmen? Eine Klarstellung sollte nicht erst der Rechtsprechung überlassen werden.

Dem Gesetzestext ist nicht zu entnehmen, welcher Einkommensbegriff in Bezug auf das Kind zugrunde gelegt wird. Einkommen aus kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen oder einmalige Einnahmen sind als Einkommen zu berücksichtigen, wenn sie im maßgeblichen Bemessungszeitraum zufließen (§ 11 Abs. 2 u. 3).

An dieser Stelle zeigt sich die oft kritisierte, durch Schnittstellen und durch unterschiedliche Definitionen gleicher Begriffe gegebene Unübersichtlichkeit von Gesetzesregelungen. Die Schwierigkeit, Regelzusammenhänge zu durchschauen und notwendige Erkenntnisse zu ziehen, trifft sogar Fachleute – wie sollen sich Bürger/innen mit in der Regel durchschnittlichen Kenntnissen der sie betreffenden Rechtsmaterie darin zurechtfinden? Beispielsweise ist bislang beim Kinderzuschlag alles, was das Kind als Einnahme oder auch Geldwert erhält, dem Grundsatz nach zu berücksichtigen – unabhängig von der Herkunft und unabhängig davon, ob es sich um steuerpflichtige oder unterhaltsdeckende Einnahmen handelt. BuT-Leistungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf nicht als Einkommen zu berücksichtigen (§ 6b Abs. 2 S. 6 des RegE).

Im Einkommenssteuergesetz gilt Unterhalt hingegen nicht als Einkommen des Kindes. Die Eratzleistung des Unterhaltsvorschusses wird wiederum dem Einkommen des Kindes zugerechnet. Sofern ältere Kinder selbstverdientes Geld durch Schülerjobs oder eine Ausbildungsvergütung erhalten, wird ebenfalls alles 100 Euro übersteigende Geld dem Familieneinkommen zugeschlagen und damit den Jugendlichen abgezogen. Das ist – auch in pädagogischer Hinsicht – ein problematischer „Nicht-Erwerbsanreiz“.

Für die Leistungsberechtigten kann Unklarheit über die maßgeblichen Einkommensarten folglich sehr nachteilige Folgen haben – und es trifft gerade diejenigen, die jegliche (finanzielle) Unterstützung am dringendsten benötigen. Auch die handelnden Verwaltungen profitieren von mehr Übersichtlichkeit, was – im Blick auf die Anspruchsteller/innen – der Bearbeitungsdauer zugute käme. Unklarheiten darüber, was im Regelungsfall „zumutbare Anstrengungen“ bedeuten und welche Einkommensart welche Art von Engagement seitens der Eltern erfordert, hat der Gesetzgeber durch eine transparente Regelung und eindeutige Begriffsbestimmungen zu vermeiden.

Minderung des Gesamtkinderzuschlags bei den Eltern (§ 6a Abs. 3 S. 3)

Ein zusätzliches Einkommen der Eltern soll – ab 1. Januar 2020 – den Gesamtkinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent mindern (s. Begründung, S. 21). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber leider ein zu kleiner. Da es sich hier um niedrige Einkommen handelt, muss nach Auffassung der eaf der Erwerbsanreiz größer ausfallen, d. h. die Transferenzugsrate muss noch deutlicher gesenkt werden, will man Familien an der Armutsschwelle langfristig aus dieser Situation befreien.

Dauer des Bewilligungszeitraumes (§ 6a Abs. 7 u. 8)

Es ist sehr begrüßenswert, dass die Dauer des Bewilligungszeitraums nun nicht mehr von einer Ermessensentscheidung der Verwaltung abhängt, sondern – mit sechs Monaten – nunmehr einheitlich unter Verzicht auf rückwirkende Prüfung regelmäßig gewährt wird. Ebenso positiv ist, dass bei Ablehnung des Antrags dieser Verwaltungsakt nun keine andauernde, sondern nur kurzfristige Wirkung hat und bereits im Folgemonat – bei veränderter Faktenlage – ein neuer Antrag gestellt werden kann. Auch der Beginn des Bewilligungszeitraums (Monat der Antragstellung) ist dem Grunde nach sachgerecht. Leider sind dann (fehlende) Einkommen wahrscheinlich öfter unzutreffend abgebildet, weil viele Erwerbstätige die Höhe ihrer Einkünfte erst mit Lohnzahlung am Ende eines Monats belastbar erfahren.

Für den Fall, dass kein Anspruch auf KiZ gegeben ist (z. B. wegen Einkommensveränderungen) könnte dennoch wegen Hilfebedürftigkeit nach SGB II ein Anspruch bei der betroffenen Person gegeben sein. Der Überblick, wann welche Leistung beansprucht werden kann bzw. sollte, ist bei Veränderungen der Einkommensverhältnisse oft ein unverhältnismäßiger Aufwand. Hier

sollte wegen der Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen – hier der Bemessungszeitraum – im Interesse der Betroffenen eine einfache Möglichkeit der Beantragung gefunden werden, ggf. ein Automatismus „wenn nicht ..., dann ...“.

Evaluation der Inanspruchnahme von KiZ durch „Schwellenhaushalte“ (§§ 5 Abs. 3, 20 Abs. 2 i. V. m. § 6a Abs. 1 Nr. 3)

Die Neueinführung eines erweiterten Zugangs zum KiZ wird nur auf drei Jahre befristet eingeführt; die Ergebnisse einer Evaluation sollen bis zum 31. Juli 2022 vorliegen. Es ist bekannt, dass die Kompliziertheit und Komplexität der Beantragungsformalitäten sowie überhaupt das fehlende Wissen nur allein der rechtlichen Möglichkeit, ganz zu schweigen der Details, die Mehrzahl der Berechtigten abhält, die ihnen zustehenden Leistungen zu beantragen. Ehe die – bereits schon jetzt sehr geringe geschätzte Zahl der zukünftig Berechtigten von den Neuregelungen Kenntnis haben (z. B. Hören-Sagen im Freundeskreis etc.) wird längere Zeit verstreichen. Die Drei-Jahres-Frist als Überprüfungszeitraum, ob die neuen Maßnahmen (Einbeziehung der Schwellenhaushalte knapp unterhalb des bislang möglichen KiZ-Bezugs) erfolgreich sind oder nicht, ist knapp bemessen. Sollte das Starke-Familien-Gesetz später als geplant in Kraft treten, muss der Zeitraum entsprechend angepasst werden, so dass mindestens drei Jahre umfasst werden.

Bedarfe der Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II)

Mit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets⁴ im Jahr 2011 sollte Kindern und Jugendlichen aus einkommensarmen Familien – wie vom BVerfG eingefordert – ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe gesichert werden.

Die vorgesehenen Maßnahmen werden grundsätzlich begrüßt, denn sie tragen dazu bei, dass Kinder aus finanziell schwach gestellten Haushalten nun einen etwas leichteren Zugang zu den BuT-Leistungen haben und diese dadurch auch weniger diskriminierend sind.

Nach den Ergebnissen einer Evaluation, die den Zeitraum von 2013 bis 2016 umfasst⁵, bezogen im Jahr 2013 19 Prozent aller Minderjährigen Leistungen, die zum Bildungs- und Teilhabepaket gehören (ca. 2,5 Mio. Kinder u. Jugendliche). Hinzuzurechnen sind noch diejenigen Schüler/innen, die schon volljährig sind und die grundsätzlich auch noch einen Anspruch auf Bil-

⁴ Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe umfassen Unterstützung bei der Schülerbeförderung, beim Mittagessen in Kita/Schule, Unterstützung bei den Kosten für Klassen-/Kitafahrten (mehrtägig) und bei Schulausflügen (eintägig), Schulbedarf, außerdem die Unterstützung bei Freizeitaktivitäten wie z. B. Musik (Musikschule) oder Sport (Verein) und falls notwendig, auch zusätzliche Lernförderung (Nachhilfe).

⁵ Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung (IAB), Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme u. Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen 2016

dungsleistungen aus dem BuT haben (bis Vollendung des 25. Lj. ca. 600.000, dies sind ca. zehn Prozent der Altersgruppe). Eine bundesweite Statistik über die Inanspruchnahme aller BuT-Leistungen fehlt allerdings noch. So gibt es jeweils nur auf einzelne Maßnahmen bezogene Untersuchungen. Festgestellt wurde, dass bundesweit zwischen 2011 und 2014 gut die Hälfte aller berechtigten Kinder und Jugendlichen zumindest eine Leistung aus dem BuT-Paket bezogen⁶.

Diese Zahlen lassen darauf schließen, dass – gleichgelagert wie beim KiZ – die Antragserfordernisse aktuell deutlich zu kompliziert sind. Als Konsequenz daraus und auch wegen der Kritik am Referentenentwurf ist im vorliegenden Regierungsentwurf die Inanspruchnahme erleichtert worden:

Antragstellende von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts können vier Leistungen des BuT-Pakets im selben Antrag mitbeantragen: *Schulausflüge, Schülerbeförderung, Aufwendungen für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sowie Teilhabeleistungen* (§ 37 SGB II). Allerdings ergehen gleichwohl gesonderte Bescheide und ggf. müssen zusätzliche Nachweise erbracht werden. Dies ist ein deutlicher Schritt zur Erleichterung der Inanspruchnahme, wie auch zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes⁷.

Die eaf fordert, alle Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets – solange an diesem grundsätzlichen System keine Änderung erfolgt – in einem Antrag zusammenzufassen, also auch die *Lernmittel, finanzielle Unterstützung bei Klassenfahrten und die zusätzliche Lernförderung* mitaufzunehmen. Da ohnehin gesonderte Nachweise erbracht werden müssen und gesonderte Bescheide ergehen, wäre auf diese Weise zumindest der Beantragungsaufwand gemindert; der Verwaltungsaufwand vermutlich auch.

Nicht deutlich ist, wie diese Leistungen künftig von KiZ-Berechtigten und von Wohngeld-Empfängerinnen und –Empfängern beantragt werden können. Wird für sie ein Sammelantrag zu den vier Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets durch ein entsprechendes Formular ermöglicht oder werden diese Leistungen jeweils in den KiZ- und Wohngeldantrag integriert?

In jedem Fall ist die Sammelbeantragung, in welcher Form auch immer, von der Kooperation der Kommunen abhängig. Sie entscheiden als Leistungsträger letztlich auch über die Form der Beantragung. Einige Kommunen haben bereits Globalanträge für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets entwickelt, zumeist ist aber Einzelbeantragung erforderlich – und zwar auch für jedes Kind der Familie einzeln! Auch der Pro-Kind-Beantragungsaufwand würde sich

⁶ a.a.O.

⁷ Der Verwaltungsaufwand für die Gewährung der BuT-Leistungen liegt nach Hochrechnung (SOFI) bei ca. 183 Mio. jährlich. Davon entfallen ca. 136 Mio. Euro auf die kommunalen Leistungsstellen, 44 Mio. Euro auf die Leistungsanbieter, 3 Mio. auf Schul- u. Kita-Verwaltungen. Die Schulsozialarbeit kritisiert z. B. aus ihrer Perspektive u. a. den Aufwand zur Überprüfung der Leistungsberechtigung (wie die dafür nötige Rücksprache mit den Leistungsberechtigten und die Kontrolle der Inanspruchnahme) als unangemessen.

durch einen solchen Globalantrag deutlich vermindern. Die eaf begrüßt, dass der Bund seine Anstrengungen für die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets verstärken will, sieht aber in der Freiwilligkeit auf kommunaler Seite gleichwohl eine nicht unerhebliche Schwachstelle. Es ist keineswegs sicher, dass diese Erleichterungen einigermaßen flächendeckend greifen.

Sehr bedauerlich ist, dass die Unterstützung von Freizeitaktivitäten der Kinder (soziale Teilhabe wie Musikunterricht oder Sportverein) seit Einführung dieser Leistung im Jahr 2011 nicht erhöht wurde. Zehn Euro im Monat reichen fast nie als Beitrag z. B. für einen Sportverein oder die Musikschule; ganz zu schweigen von spezieller Ausstattung wie Sportsachen oder Musikinstrument. Die eaf fordert nachdrücklich, diesen Betrag zu erhöhen und zu dynamisieren.

Prinzipiell hilfreich ist auch die Möglichkeit der Sammelbeantragung durch Schulen bei nur einem Grundsicherungsträger. Ob die Schulen angesichts der geringen Ausstattung mit Verwaltungspersonal von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch machen werden, wird sich zeigen.

Grundsätzlich ist die eaf der Auffassung, dass insgesamt die Zugangs- und Beteiligungsstrukturen als solche zu verändern sind. Dies könnte z. B. dadurch verwirklicht werden, dass Mittagsverpflegung, Ausflüge und Klassenfahrten in Kita und Schule über ein ausreichendes Grundbudget dieser Institutionen abgedeckt sind und damit grundsätzlich ein entsprechendes Angebot durch die betreffenden Institutionen gemacht werden kann. Ebenso könnten Sportvereine und Musikschulen mit entsprechenden Mitteln ausgestattet sein, um Teilhabe-benachteiligte Kinder „mitzunehmen“. Dies würde die Antragsschwellen und -hindernisse, die viele Eltern von der Inanspruchnahme – zum Nachteil der Chancen ihrer Kinder – bislang abhalten, grundsätzlich beseitigen.

Die Auszahlung eines entsprechenden Betrages an die Anspruchsberechtigten ist vermutlich einfacher und zielführender. Der Verdacht, dass das Geld nicht für die Kinder verwendet wird⁸, ist durch eine Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung⁹ 2018 widerlegt (ebenso durch einige vorausgehende, regional begrenzte Studien). Selbst wenn eine andere Verwendung in Einzelfällen zutreffen mag, ist es absolut unverhältnismäßig, eine so große Gruppe unter Generalverdacht zu stellen und sowohl Betroffene als auch Verwaltung mit hohem Nachweis-, Berechnungs- und Bewilligungsaufwand zu überziehen¹⁰; wohlgemerkt pro Kind, nicht nur einmalig für die Familie. Freiwerdende Ressourcen können besser den betroffenen Familien zukommen.

⁸ Der Verdacht – ohne empirische Grundlage – führte zur Einführung des komplizierten Bildungs- und Teilhabepakets – als Teil des Regelsatzes.

⁹ Bertelsmann-Stiftung/ZEW (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an?, Gütersloh

¹⁰ Vgl. die Aufstellung der erforderlichen Antragsleistungen des Bildungs- und Teilhabepakets auf S. 3, Fn 2 dieser Stn.

Zu den einzelnen Leistungskomponenten des Maßnahmenpakets:

› Schulbedarf

Die Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD „Teilhabegerechtigkeit für Kinder, Jugendliche im Bereich Schulbedarfe“¹¹ belegt für Niedersachsen durchschnittliche Kosten für Schulmaterial in Höhe von 150 Euro. Das sind 50 Prozent mehr als nach bisheriger Regelung vorgesehen. Ziemlich sicher unterscheiden sich die niedersächsischen Verhältnisse nur geringfügig von denen anderer Bundesländer. Insofern ist die geplante Erhöhung des Schulbedarfs auf 150 Euro jährlich zu begrüßen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

- bei Einschulung erstmalige Anschaffungen entstehen: im Schnitt in Höhe von 300 Euro, und
- bei dem Übergang in eine weiterführende Schule jeweils durchschnittlich 350 Euro anzusetzen sind.

Zudem sollte die Auszahlung auf jeden Fall vor den Sommerferien (entsprechend dem Anschafungszeitpunkt) erfolgen – gerade finanziell schwach gestellte Familien können nicht in Vorleistung treten.

Die regelmäßige Anpassung des Betrages ist sehr zu begrüßen und sachgerecht, um nicht wieder eine große Lücke zwischen ausgezahltem und erforderlichem Bedarf entstehen zu lassen.

› Mittagessen

Die Zuzahlungen zum Mittagessen sind für alle Beteiligten (Eltern, Caterer, ggf. Schule/Kita, Verwaltung) ein hoher Aufwand, der in keinem Verhältnis zu den dadurch erzielten Einnahmen steht. Nicht selten bekommen Kinder, die diese Leistung in Anspruch nehmen könnten, überhaupt gar kein Mittagessen. Die Abschaffung der Zuzahlungen zur Mittagsverpflegung (Kita, Schule, Hort) ist überfällig und wird seitens der eaf sehr begrüßt.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme darauf aufmerksam gemacht, dass diese Regelung nicht bei Mittagsverpflegung in Horten greift. Das ist eine zu beseitigende Regelungslücke.

¹¹ Andreas Mayert, Schulbedarfskosten in Niedersachsen. Eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD (Texte aus dem SI), Hannover 2016 (u. a. mit Befragung von 21 nieders. Schulen und Auswertung v. Bedarfslisten, Recherche der Einkaufspreise vor Ort, Online-Befragung d. Lehrerschaft, Einbezug der Sozialleistungs-Regelsätze (bez. z. B. auf Bücher od. Sportbekleidung)

› Schülerbeförderung

Ähnliches gilt für die nicht mehr erforderliche Zuzahlung bei der Schülerbeförderung. Das vereinfacht den Zugang für die Kinder und Eltern und vermindert Verwaltungsaufwand. Insbesondere hilfreich ist, wenn ggf. umfassende Schülerfahrkarten, die auch andere Fahrten als solche zur Schule ermöglichen, übernommen werden. Damit ist tatsächlich mehr Teilhabe gesichert, denn Schülerinnen und Schüler können damit außerhalb des Schulunterrichts an Freizeitaktivitäten teilnehmen oder Freundinnen und Freunde besuchen.

Die Formulierung „nächstgelegene“ Schule (§ 34 Abs. 4 SGB XII) ist nicht nachvollziehbar: Es sollten die Kosten für die besuchte Schule übernommen werden.

› Lernförderung

Ebenso überfällig sind Verbesserungen beim Zugang zur Nachhilfe: Hier bewertet es die eaf als positiv, dass Lernförderung nun nicht mehr an eine unmittelbare Versetzungsgefährdung gebunden ist. Dies erhöht die Chancen von lernschwächeren Kindern auf Verbesserung ihrer Leistungen deutlich. Hier ist allerdings auch darauf zu achten, dass die Unterstützung bei der Schülerbeförderung auch den Besuch von Lernförderung umfasst.

Bei der zusätzlichen Lernförderung sollte erwogen werden, diese auch zu bewilligen, wenn dadurch die Aussicht auf den Besuch der nächsthöheren Schulform verbessert wird. So könnte die Lernförderung echte Chancengleichheit verwirklichen helfen.

› Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Die bisherige Leistungshöhe von zehn Euro für Teilnahme an Sportverein oder Musikschule ist zu niedrig; leider hat es hier keine Verbesserung gegeben; diese wird für unbedingt notwendig erachtet. Schon der monatliche Beitrag für einen Sportverein dürfte im Regelfall höher als zehn Euro sein. Notwendig sind darüber hinaus aber auch Instrument, Sportbekleidung, Schuhe und ähnlich notwendige Ausrüstung zur Ausübung der Aktivitäten. Dies gilt umso mehr im aufwachsenden Alter: Bekleidung, Schuhe etc. muss häufiger erneuert werden. Die eaf fordert nachdrücklich, diesen Betrag zu erhöhen und zu dynamisieren.

Die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen hängt zudem auch sehr von den Angeboten vor Ort ab. Hier sind insbesondere die Leistungsgestaltung und –zugängigkeit innerhalb der Einrichtungen von Kitas, Schulen, Horten und der Gesundheitsversorgung in den Blick zu nehmen.

› Schulausflüge

Wegen des Aufwands verzichten leistungsberechtigte Eltern häufig darauf, die Leistung für eintägige Ausflüge zu beantragen. Des Weiteren bleibt die Frage, ob der aktuelle Ansatz der

Unterstützung von drei Euro ggf. zu niedrig ist. Gerade bei den eintägigen Schulausflügen ist die Möglichkeit der Sammelbeantragung durch die Schule gemäß § 34a Abs. 7 SGB XII sehr zu begrüßen – wenn sie wirklich von den Schulen genutzt werden kann.

Administration

Problematisch ist, dass bei den bewilligenden Stellen, i. d. R. die Jobcenter, ein Spannungsverhältnis zwischen Kontroll- und Unterstützungsaufrag besteht: Teilweise steht der Rechtsanspruch der Kinder auf das soziokulturelle Existenzminimum im Vordergrund, teilweise die Erwartung an Gegenleistung und Mitwirkung der Eltern. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen sollten einfach und bedarfsgerecht (d. h. die tatsächlichen Kosten deckend) zu erhalten sein. Das Existenzminimum des Kindes sollte nicht abhängig vom korrekten Verhalten der Eltern sein.

Terminologie

Die Benennung „Starke-Familien-Gesetz“ kennzeichnet eher das Wunschdenken, denn die Realität:

Auch mit erleichtertem Zugang handelt es sich immer noch um ökonomisch sehr schwache Familien, die nur dann stark sind, wenn sie es schaffen, *alle* notwendigen Anträge fristgerecht und mit den notwendigen Nachweisen immer wieder zu stellen¹² (bei mehr als einem Kind multipliziert sich der Aufwand).

¹² Vgl. S. 3, Fn 2